DI / Interpellation Vogel-Bütschwil-Ganterschwil / Schuler-Mosnang / Simmler-St.Gallen
vom 2. Dezember 2024

Transparenz ist eine Bringschuld: Wie kann die Öffentlichkeit von Geschäftsberichten sichergestellt werden?

Antwort der Regierung vom 4. Februar 2025

Christian Vogel-Bütschwil-Ganterschwil, Ruben Schuler-Mosnang und Monika Simmler-St.Gallen erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 2. Dezember 2024 nach den bestehenden und nach allfälligen weitergehenden Regelungen bezüglich der aktiven Veröffentlichung von Geschäftsberichten von Organisationen bzw. Unternehmungen mit kommunaler Beteiligung (z.B. Zweckverbände oder selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeunternehmen).

Die Regierung antwortet wie folgt:

Gemäss Art. 60 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) informieren die Behörden von sich aus oder auf Anfrage über ihre Tätigkeit, soweit keine öffentlichen oder schützenswerten privaten Interessen entgegenstehen. Die weitergehenden gesetzlichen Vorgaben bezüglich Organisationen bzw. Unternehmen mit kommunaler Beteiligung oder im kommunalen Eigentum sind aktuell unterschiedlich (vgl. Ziff. 2).

Zudem fördert das Öffentlichkeitsgesetz des Kantons St.Gallen (sGS 140.2; abgekürzt OeffG) die Transparenz über den Auftrag, die Organisation und die Tätigkeit der öffentlichen Organe, zu denen auch die Behörden und Dienststellen der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen, von Gemeindeverbänden und Zweckverbänden gehören. Den öffentlichen Organen sind Private gleichgestellt, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen (Art. 1 Abs. 3 OeffG). Damit findet das Öffentlichkeitsgesetz beispielsweise auf Privatspitäler, Privatschulen oder konzessionierte Transportunternehmen keine Anwendung. Diese erfüllen zwar Aufgaben, die durchaus im öffentlichen Interesse liegen bzw. einer gewissen staatlichen Aufsicht unterstehen, nicht aber Aufgaben, die ihnen auf dem Weg der Gesetzgebung als Staatsaufgaben verpflichtend übertragen wurden.[1] Das öffentliche Organ gewährt auf Gesuch Zugang zu amtlichen Dokumenten (Art. 11 OeffG). Als amtliches Dokument gilt jede Aufzeichnung, die auf einem beliebigen Datenträger enthalten ist, sich im Besitz eines öffentlichen Organs befindet, von dem sie stammt oder dem sie mitgeteilt worden ist, die Erfüllung einer Staatsaufgabe betrifft und nicht ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmt ist (Art. 12 OeffG). Aufzeichnungen auf einem Informationsträger, die nicht mit der Ausübung einer Staatsaufgabe in Zusammenhang stehen, gelten nicht als amtliche Dokumente.[2] Wer Zugang zu einem amtlichen Dokument will, hat ein schriftliches Gesuch an das öffentliche Organ, welches das amtliche Dokument besitzt, zu richten (Art. 13 OeffG). Dieses prüft, ob die Voraussetzungen für den Zugang zum amtlichen Dokument erfüllt sind und ob gegebenenfalls betroffene Dritte angehört werden müssen (Art. 14 OeffG).

1 Botschaft und Entwurf der Regierung zum Informationsgesetz des Kantons St.Gallen (Öffentlichkeitsgesetz) vom 21. Mai 2013 (22.13.03), ABl 2013, 1483.

2 Botschaft und Entwurf der Regierung zum Informationsgesetz des Kantons St.Gallen (Öffentlichkeitsgesetz) vom 21. Mai 2013 (22.13.03), ABl 2013, 1494.

Zu den einzelnen Fragen:

1. *Teilt die Regierung die Ansicht, dass es wenig zielführend ist, dass die Bürgerinnen und Bürger oder Medien einzeln und jedes Jahr aufs Neue – gegebenenfalls gestützt auf das OeffG – die Geschäftsberichte der Zweckverbände, der selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen sowie der privaten Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand herausverlangen müssen?*

   Das Herausverlangen von Informationen über die im Öffentlichkeitsgesetz definierten Prozesse ist für alle Beteiligten aufwändig. Die Regierung ist der Auffassung, dass es im Sinn einer Good Governance ist, den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Medien die Möglichkeit zu geben, unkompliziert die gewünschten Geschäftsberichte einzusehen.

2. *Sind private Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand bereits heute verpflichtet, ihren Geschäftsbericht jährlich von sich aus zu veröffentlichen, wenn sie Staatsaufgaben erfüllen? Wie verhält es sich, wenn solche Unternehmen nur teilweise Staatsaufgaben erfüllen?*

   Im Einzelnen gelten aktuell, abgesehen vom Öffentlichkeitsgesetz (siehe oben), die folgenden Vorgaben:
   - Private Unternehmen sind nach Obligationenrecht (SR 220; abgekürzt OR) in bestimmten Fällen verpflichtet, einen Geschäftsbericht zu veröffentlichen. Die genaue Verpflichtung hängt von der Rechtsform und der Grösse des Unternehmens ab. Erreichen private Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand die vorgegebenen Schwellenwerte des OR[3], sind sie aufgrund des Bundesrechts verpflichtet, den Geschäftsbericht zu veröffentlichen. Allerdings ist hier anzumerken, dass die bundesrechtlichen Schwellenwerte für die Publikationspflicht der Geschäftsberichte insbesondere für börsenkotierte und Grossunternehmen vorgesehen sind und somit für die meisten privaten Beteiligungen der Gemeinden nicht zur Anwendung kommen.

   Der Vollständigkeit halber werden zu dieser Thematik einige Ausführungen betreffend selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeunternehmen sowie Zweckverbände gemacht:
   - Auch für selbständige öffentlich-rechtliche Gemeindeunternehmen besteht keine gesetzliche Regelung betreffend die Veröffentlichung von umfassenden Geschäftsberichten. Bei der Auslagerung von öffentlichen Aufgaben liegt es in der Autonomie der Gemeinden, wie die Information bezüglich der Geschäftsberichte gehandhabt wird. Bei welchen selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen im Kanton St.Gallen eine Regelung betreffend Aushändigung des Geschäftsberichts an den Gemeinderat oder eine Veröffentlichung des Geschäftsberichts besteht, ist der Regierung nicht im Detail bekannt.
   - Für Zweckverbände ist keine gesetzliche Regelung betreffend die Veröffentlichung von Geschäftsberichten vorgesehen. Allerdings wird in Art. 148 Abs. 3 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) festgehalten, dass die Räte der am Zweckverband beteiligten Gemeinden die Bürgerschaft jährlich über Geschäftsführung und Haushalt des Zweckverbandes informieren. Die Gemeindeaufsicht des Amtes für Gemeinden und Bürgerrecht kontrolliert im Rahmen der periodischen Aufsichtsprüfungen, ob diese In-

[3] Einzelunternehmen und Personengesellschaften, die einen Umsatzerlös von mindestens 500'000 Franken im letzten Geschäftsjahr erzielt haben, sowie juristische Personen sind zur Buchführung und Rechnungslegung gemäss den Bestimmungen des OR verpflichtet (Art. 957 Abs. 1 OR). Eine Pflicht zur Veröffentlichung des Geschäftsberichts besteht für diese Unternehmen, wenn sie Anleihensobligationen ausstehend oder Beteiligungspapiere an einer Börse kotiert haben (Art. 958e Abs. 1 OR).

formationen an die Bürgerschaft erfolgen. Die Gemeindeaufsicht stellt vereinzelt fest (bei 4 von 18 in den letzten Jahren entsprechend geprüften Gemeinden), dass diese Informationspflicht nicht oder nur unzureichend erfüllt wird.

Eine kantonale Regelung für die Veröffentlichung von Geschäftsberichten für private Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand auf kommunaler Ebene besteht nicht. Gemäss dem Handbuch Rechnungslegung des Kantons St.Gallen (Handbuch RMSG) müssen Gemeinden wesentliche Beteiligungen im Anhang in einem Beteiligungsspiegel ausweisen (Handbuch RMSG 08.4). Gemäss dem Handbuch RMSG ist eine Beteiligung wesentlich, wenn eine grössere kapitalmässige Beteiligung vorliegt, höhere Betriebsbeiträge geleistet werden oder die Gemeinde einen massgeblichen Einfluss auf die Steuerung hat. Der Beteiligungsspiegel enthält für jede Beteiligung mindestens die Angaben Name und Rechtsform der Organisation, Tätigkeiten und allenfalls wahrgenommene öffentliche Aufgaben, Gesamtkapital der Organisation und Anteil der Gemeinde sowie Buchwert der Beteiligung.

Zum Vergleich: Für die Beteiligungen des Kantons ist in Art. 94c des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1) festgehalten, dass die Regierung Grundsätze über Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung[4] (Public Corporate Governance) festlegt und diese periodisch überprüft. Die Grundsätze zur Steuerung und Beaufsichtigung von Organisationen mit kantonaler Beteiligung (nachfolgend Grundsätze-PCG) legen fest, dass Anstalten mit kantonaler Beteiligung der Regierung jährlich einen Geschäftsbericht zur Genehmigung vorlegen (Grundsätze-PCG 35a). Die Regierung legt dem Kantonsrat anschliessend für jede Anstalt deren Geschäftsbericht vor (Grundsätze-PCG 33a). Bei Aktiengesellschaften nimmt die Regierung im Rahmen der Eigentümer- bzw. Aktionärsrechte vom Geschäftsbericht einer Aktiengesellschaft Kenntnis (Grundsätze-PCG 35b) und legt dem Kantonsrat jährlich für jede Aktiengesellschaft deren Geschäftsbericht vor, wenn dieser nicht öffentlich zugänglich ist (Grundsätze-PCG 33b).

3. *Hält die Regierung eine Präzisierung des OeffG oder des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) für sinnvoll, wonach öffentliche Organe und ihnen nach St.Galler Öffentlichkeitsgesetz gleichgestellte Private ihre Geschäftsberichte jährlich von sich aus veröffentlichen müssen?*

Aus der allgemeinen Informationspflicht nach Art. 4 OeffG kann keine unmittelbare Verpflichtung zur regelmässigen Veröffentlichung von Geschäftsberichten abgeleitet werden. In vielen Fällen entspricht die Veröffentlichung der Geschäftsberichte bereits der gelebten Praxis, was die Regierung ausdrücklich begrüsst.

[4] Abrufbar unter https://www.sg.ch/steuern-finanzen/finanzen/beteiligungsmanagement-des-kantons.